

T-617-98

Sentencia T-617/98

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-prestación de servicio público

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela se encamina a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos no sólo frente a los posibles desbordamientos de la autoridad del Estado, sino también de los particulares, cuando éstos, investidos de poder en virtud de la prestación de un servicio público, asumen una posición de autoridad desde la cual pueden llegar a quebrantar derechos constitucionales.

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS-Prestación de servicio público

Cuando en desarrollo del artículo 365 de la Constitución Nacional, el Estado le otorga a un particular la facultad de prestar un servicio público, está poniendo en manos de ese ente privado el ejercicio de una función de naturaleza pública, en ejercicio de la cual puede amenazar o llegar a vulnerar el derecho de petición de otros particulares. En consecuencia, es perfectamente válido sostener que la conducta desplegada se enmarca dentro del supuesto contenido en el artículo 23 de la Carta Política, pues proviene de una autoridad pública.

DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA PRIVADA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Improcedencia frente a terceros con intereses personales/DOCUMENTO PRIVADO-Protección

DERECHO DE PETICION ANTE EMPRESA PRIVADA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Obtención de copias

La petición del actor en este caso, no tiene fines personales, y tal como está planteada debe ser satisfecha con el acceso a los documentos solicitados. La efectividad del derecho a obtener copias, es una manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas, que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición. La calidad de entidad privada que ostenta la empresa adquiere una connotación especial cuando se trata de determinar la naturaleza de sus actos y fijar sus competencias, pero no puede ser argumento que se oponga cada vez que un ciudadano, integrante de un

conglomerado social que tiene interés en su buen funcionamiento y en el patrimonio estatal que se compromete en el manejo de la empresa, encuentre la infranqueable barrera de la naturaleza privada de aquella para impedir, entre otras cosas, la participación ciudadana, con cercana vulneración al artículo 40 de la Constitución Nacional. Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su calidad de públicas o privadas prestan un servicio público a los usuarios, suscriptores, terceros y a la ciudadanía en general; servicio público, que es inherente a la finalidad social del Estado y esa sola circunstancia las coloca en una posición dominante frente a éstos, con la consiguiente obligación de proteger el derecho fundamental de petición a pesar de su naturaleza privada. La excusa de su carácter privado para no acceder a las peticiones formuladas con base en el artículo 23 de la Constitución, no es acertada cuando lo que se discute es la viabilidad de un instrumento de legitimidad democrática, como es el derecho de petición, en un Estado Social de derecho que permanentemente convoca a los ciudadanos a un control efectivo de los actos y actividades que interesan a todos los asociados.

Referencia: Expediente T-169767

Peticionario: Jorge Enrique Orejarena Colmenares contra las Empresas Públicas de Bucaramanga.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiocho (28) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa, Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra, procede a revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

## I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Jorge Enrique Orejarena Colmenares, en su calidad de concejal de

Bucaramanga, instaura acción de tutela por considerar que las Empresas de Servicios Públicos de Bucaramanga han vulnerado sus derechos constitucionales consagrados en los artículos 15 y 23 de la Constitución, al no acceder la entidad a la entrega de documentos solicitadas por el actor el día 20 de febrero de 1998.

Con base en las disposiciones de la ley 142 de 1994, régimen de los servicios públicos domiciliarios, el actor solicitó la expedición de copia de los contratos con sus soportes pre-contractuales, perfeccionados hasta la vigencia de 1998, de las invitaciones públicas para presentar propuestas de contratos que por su cuantía lo requieran, y de las licitaciones y concursos públicos que se efectúen por ese despacho.

El Gerente General de la entidad demandada, respondió en escrito de 9 de marzo de 1998 que mediante escritura pública 1435 del 23 de mayo de 1997, las Empresas Públicas de Bucaramanga se transformó en sociedad por acciones cambiando a partir de ese momento su naturaleza jurídica, encontrándose actualmente regida exclusivamente por la ley 142 de 1994, bajo las normas del derecho privado, hallándose amparados los documentos y actos jurídicos por la reserva de que trata el artículo 61 del Código de Comercio. Por dichas razones niega la petición del actor.

El Tribunal Administrativo de Santander y el Consejo de Estado en primera y segunda instancia respectivamente, consideraron suficientes las razones que en su momento presentó el Gerente de las Empresas de Públicas de Bucaramanga al negar la petición del actor. Dijo así la providencia del Consejo de Estado confirmando lo dicho por el a-quo:

“Del recuento contenido en los párrafos que anteceden se desprende que las Empresas Públicas de Bucaramanga, al negarse a expedir las copias reclamadas por el accionante, además de haber respondido al interesado, en momento alguno ha desconocido su derecho fundamental sino por el contrario, ha hecho uso de la prerrogativa legal que le confiere el régimen jurídico dentro del cual la ley 142 de 1994 la ubicó (Art. 61 del C.de Co.)...”

## 1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para hacer la revisión de la aludida sentencia, según los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, a 36 de Decreto 2591 de 1991.

## 1. Acción de tutela contra particulares encargados de la prestación de un servicio público.

En reiterada jurisprudencia, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela se encamina a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos no sólo frente a los posibles desbordamientos de la autoridad del Estado, sino también de los particulares, cuando éstos, investidos de poder en virtud de la prestación de un servicio público, asumen una posición de autoridad desde la cual pueden llegar a quebrantar derechos constitucionales.

Al respecto la sentencia C-134 de 1994, con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa señaló :

“Ahora bien, si como se estableció, la procedencia de la acción de tutela contra particulares parte del supuesto de que las personas, en ciertos casos, no se encuentran en un plano de igualdad -ya porque están investidos de unas determinadas atribuciones especiales, ora porque sus actuaciones pueden atentar contra el interés general- lo que podría ocasionar un “abuso del poder”, entonces la función primordial del legislador debe ser la de definir los casos en que se pueden presentar estos supuestos fácticos y, en consecuencia, la potencial violación de un derecho fundamental consagrado en la Carta Política. Por ello, conviene reiterarlo, el Constituyente determinó tres situaciones en las cuales se pueden manifestar los presupuestos citados, pues resulta contrario a un principio mínimo de justicia, partir de la base de que la acción de tutela proceda siempre en cualquier relación entre particulares, toda vez que ello llevaría a suprimir la facultad que se tiene para dirimir esos conflictos ante la jurisdicción ordinaria, ya sea civil, laboral o penal.

La acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la llamada justicia conmutativa, donde todas las personas se encuentran en un plano de igualdad. En consecuencia, si un particular asume la prestación de un servicio público -como de hecho lo autoriza el artículo 365 superior- o si la actividad que cumple puede revestir ese carácter, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material -con relevancia jurídica- frente al usuario; es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional

fundamental que requiere de la inmediata protección judicial...”

La prestación de un servicio público por parte del ente privado demandado se constituye, desde el punto de vista de su procedibilidad, elemento suficiente para promover esta acción por la supuesta violación de los derechos del actor.

#### 1. Derecho de petición frente a particulares que prestan servicios públicos.

Cuando en desarrollo del artículo 365 de la Constitución Nacional, el Estado le otorga a un particular la facultad de prestar un servicio público, está poniendo en manos de ese ente privado el ejercicio de una función de naturaleza pública, en ejercicio de la cual puede amenazar o llegar a vulnerar el derecho de petición de otros particulares. En consecuencia, es perfectamente válido sostener que la conducta desplegada se enmarca dentro del supuesto contenido en el artículo 23 de la Carta Política, pues proviene de una autoridad pública.<sup>1</sup>

La sentencia T-507 de 1993, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, en el caso de una demanda contra la empresa privada de correos, Servientrega, había tratado el punto en los siguientes términos:

“Así, notamos que el derecho de petición tiene dos destinatarios; uno la autoridad y otro excepcionalmente, las organizaciones privadas.

Frente a las organizaciones privadas, se debe hacer la siguiente distinción:

- a. Cuando la organización privada no actúa como autoridad y;
  - b. Cuando la actividad desarrollada satisface un servicio público.
- a. Cuando la organización privada no actúa como autoridad.

Las organizaciones privadas como sujeto pasivo del derecho de petición sólo operan cuando se de la reglamentación por parte de la Ley, teniendo como función el garantizar los derechos fundamentales, así esta condición refleja la dimensión de garantía que tiene la petición, naturaleza reconocida por la doctrina, además de la de derecho<sup>2</sup>.

El Constituyente no estableció una imperativa al legislador de reglamentar el ejercicio del derecho de petición frente a las mentadas organizaciones, sino le dió una facultad de realizar la conducta -reglamentación-. Así, el legislador puede o no desplegar la conducta por que está a su arbitrio el ejercer el mandato concedido por la Constitución. Es de mérito anotar que el constituyente en diversas ocasiones le coloca al legislador obligaciones a ejercer como es el caso del artículo 28 Transitorio de la Carta, en el cual se ordena la expedición de una ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía; evento, se reitera, que no se presenta en el artículo 23 constitucional pues en la precitada disposición se encuentra una autorización para hacer y no una obligación de hacer.

Entonces, “el derecho de petición, debe decirse que, es vinculante en principio solamente para las autoridades públicas, aunque la misma norma prevé la posibilidad de extender la figura, si así lo quiere el legislador a las organizaciones privadas y para el único objeto de garantizar los derechos fundamentales”<sup>3</sup>, lo cual en la actualidad no se ha presentado.

b. Cuando la organización privada en razón al servicio público adquiere el estatus de autoridad.

En el segundo caso, aún siendo un particular el destinatario de la tutela, el trato es el mismo que frente a una autoridad pública.

El artículo 85 de la Constitución Política que enumera los llamados “derechos de vigencia inmediata”, incluye al derecho de petición como uno de ellos, pero ésta especial consagración debe ser entendida frente a las autoridades y no a los particulares u organizaciones privadas.

Por lo tanto, cuando un particular en ejercicio del poder público vulnera o amenaza el derecho fundamental de petición, estamos frente a lo establecido en el inciso primero del artículo 23 de la Constitución Política y por lo tanto es procedente la acción de tutela porque la acción u omisión provienen de una autoridad pública.”

De todo lo anterior se desprende que la entidad accionada en este caso, de naturaleza privada que presta un servicio público, actúa por esa circunstancia como autoridad pública, y su actividad, cuando se trata del ejercicio ciudadano del derecho de petición, se enmarca

dentro de los parámetros establecidos en el artículo 23 de la Carta.

#### 1. Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. La Sentencia T- 01 de 1998.

La doctrina contenida en la sentencia T-01 de 1998, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, cuya lectura ha servido también a la entidad demandada para demostrar sus asertos, será estudiada cuidadosamente en este caso, porque una misma providencia, no puede servir para argumentar en pro y en contra de la interpretación de un derecho fundamental. Se impone entonces una sana hermenéutica que conjugue los principios constitucionales y los intereses puestos en discusión.

Mediante la ley 142 de 1994 el Congreso reguló el régimen de los servicios públicos domiciliarios, con arreglo a las prescripciones de los arts. 150-23 y 367 de la Constitución, en virtud de los cuales corresponde a la ley fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de dichos servicios, su cobertura, calidad, financiación y el régimen tarifario, prestación que puede estar a cargo del Estado directa o indirectamente, de comunidades organizadas o de particulares.

Como un derecho general de los usuarios, la sentencia T- 01 de 1998 señala, que la ley 142 de 1994 establece la posibilidad de “solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos..”(art. 9.4).

En el Título V, Capítulo I, de la referida ley, comenta la providencia, se autoriza a título de instrumento de control social de los servicios públicos domiciliarios, la organización de unos “Comités de Desarrollo y Control social”, integrados por usuarios, suscriptores y usuarios potenciales, que tienen entre sus funciones las de auscultar las actividades y operaciones de las empresas e indagar todo aquello que les permita cumplir su acción de vigilancia y control.

Y seguidamente, el párrafo de la sentencia en mención que ha generado las interpretaciones encontradas dice así:

“Como puede observarse, la posibilidad de ejercer el derecho de petición en las empresas

de servicios públicos domiciliarios esta reservada, en principio, a los usuarios y suscriptores de dichos servicios. Ello se justifica en razón de que la relación usuario- empresa comporta relaciones jurídicas que legitiman y justifican el ejercicio del referido derecho. Sin embargo, ello no significa que se excluya en forma absoluta a terceros del derecho de petición, si con su ejercicio se busca la satisfacción o protección de derechos públicos o sociales, debido a que el funcionamiento permanente, eficiente y oportuno de los servicios públicos, es anejo a las finalidades esenciales del Estado Social de Derecho que buscan atender las necesidades materiales básicas de la comunidad y, por lo tanto, es de interés de todas las personas.

2.6. En las circunstancias anotadas es preciso concluir, que no es posible que terceros puedan ejercer el derecho de petición ante una empresa de servicios públicos domiciliarios, mediante la obtención de datos, informaciones y documentos que hacen parte del ámbito de la gestión privada de la empresa y de cuyo conocimiento están excluidos dichos terceros, por no tratarse de documentos públicos a los cuales pueden tener acceso todas las personas en los términos del art. 74 de la Constitución, y porque los referidos datos y documentos están sujetos a la protección a que aluden los incisos 3 y 4 del art. 15 de la misma obra.”

De todo lo anterior se colige que las grandes premisas de dicha sentencia, que aquí se reiterarán, son las siguientes.

1. En términos generales, definía la sentencia en mención si un particular no usuario de una empresa de servicios públicos domiciliarios podía, en ejercicio del derecho de petición, demandar el suministro de información y documentos.

2- No descartó el juez constitucional que los particulares pudieran acceder a los documentos de las empresas de servicios públicos, sino que precisó que dicho acceso debe estar inspirado en razones de bien común o interés general. A contrario sensu, si lo que se persigue es la satisfacción de intereses puramente personales, no puede autorizarse el escrutinio de los documentos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios ( art. 15 C. P. )

3. La misma ley 142 de 1994 prevé la existencia de comités especiales integrados por los usuarios, suscriptores actuales o eventuales, como medida de acceso ciudadano a las

actividades de la empresa. Ello hace aún más evidente la prevalencia del interés general desde la perspectiva del servicio público que se presta.

4. En el caso que revisó la Corte Constitucional mediante la sentencia T- 01 de 1998, se intentaba el acceso a documentos que según el mismo peticionario, eran de carácter privado y para fines personales. Es esa la razón por la cual la Corte negó la tutela en mención, permaneciendo en vigor la restante argumentación, que es aquella presentada de manera sesgada por la empresa demandada.

#### 1. El caso concreto.

En interpretación de la sentencia T- 01 de 1998, los terceros particulares pueden acceder a las empresas de servicios públicos a través del derecho de petición y en procura de la satisfacción de los derechos públicos sociales en la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, tal como lo establece la ley 142 de 1994.

La petición del actor en este caso, no tiene fines personales, y tal como está planteada debe ser satisfecha con el acceso a los documentos solicitados, pues tiene sustento en la ley 142 de 1994. La efectividad del derecho a obtener copias, es una manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas, que también hace parte del núcleo esencial del derecho de petición.

La calidad de entidad privada que ostenta la empresa accionada adquiere una connotación especial cuando se trata de determinar la naturaleza de sus actos y fijar sus competencias, pero no puede ser argumento que se oponga cada vez que un ciudadano, integrante de un conglomerado social que tiene interés en su buen funcionamiento y en el patrimonio estatal que se compromete en el manejo de la empresa, encuentre la infranqueable barrera de la naturaleza privada de aquella para impedir, entre otras cosas, la participación ciudadana, con cercana vulneración al artículo 40 de la Constitución Nacional.

Siguiendo los parámetros de las sentencia T-01 de 1998, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su calidad de públicas o privadas ( artículo 15 de la ley 142 de 1994) prestan un servicio público a los usuarios, suscriptores,

terceros y a la ciudadanía en general; servicio público, que es inherente a la finalidad social del Estado (Art. 365 C. P.) y esa sola circunstancia las coloca en una posición dominante frente a éstos, con la consiguiente obligación de proteger el derecho fundamental de petición a pesar de su naturaleza privada. La excusa de su carácter privado para no acceder a las peticiones formuladas con base en el artículo 23 de la Constitución, no es acertada cuando lo que se discute es la viabilidad de un instrumento de legitimidad democrática, como es el derecho de petición, en un Estado Social de derecho que permanentemente convoca a los ciudadanos a un control efectivo de los actos y actividades que interesan a todos los asociados.

Por todo lo anterior, se revocará la sentencia del Consejo de Estado y se ordenará que en el término de 48 horas, el Gerente de las Empresas Públicas de Bucaramanga, responda las peticiones hechas y ordene la entrega de las copias de los documentos solicitados.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del Consejo de Estado proferida el 21 de mayo de 1998.

Segundo .TUTELAR el derecho fundamental de petición al ciudadano JORGE ENRIQUE OREJARENA COLMENARES. En consecuencia, se ordena que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de este fallo, el Gerente de las Empresas Públicas de Bucaramanga, responda las peticiones hechas y ordene la entrega de las copias de los documentos solicitados.

Segundo. LÍBRENSE por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. sentencia T-107 de 1996 caso de Servientrega).

2BARBAGELETA, Anibal L. . Derechos Fundamentales. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.

3Corte Constitucional. Sentencia No. T-172 de 4 de mayo de 1993. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.